

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких
законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів запобігання
корупції, зокрема у приватній сфері»

1. Мета

Метою прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів запобігання корупції, зокрема у приватній сфері» (далі – проект Закону) є уніфікація термінології, використаної у Законі України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), та встановлення обов'язку повідомляти спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції інформацію, що була встановлена працівником, який проводить внутрішній аудит, та може свідчити про випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень працівниками юридичної особи чи іншими особами та/або про підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи.

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Проект Закону розроблено на виконання п.п. 3 п.п. 2.4.1 п. 2.4 розділу 2, п.п. 9 п.п. 3.4.4 п. 3.4 розділу 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, затвердженої Законом України від 20.06.2022 № 2322-IX «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» (далі – Стратегія), п.п. 2 п.п. 1.4.1.3.1, п.п. 2.4.4.9.1 додатка 2 до Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 (далі – Програма).

Насамперед варто відзначити недоцільність виокремлення та використання у Законі терміна «особи, які займають особливо відповідальне становище» з огляду на те, що законодавство не дає чіткої відповіді на запитання, у чому полягає різниця між категоріями «особи, які займають відповідальне становище» та «особи, які займають особливо відповідальне становище», тому можемо констатувати відсутність суттєвих відмінностей між цими категоріями. Паралельне вживання законодавцем таких категорій порушує вимоги техніки нормотворення та сприяє правовій невизначеності, а отже, потребує вирішення шляхом внесення змін до Закону з метою уніфікації термінології.

Також потребує вирішення проблема відсутності чітко сформульованого обов'язку внутрішнього аудитора юридичної особи повідомляти спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції інформацію, що може свідчити про корупцію.

Внутрішній аудит – це процес, який здійснює підрозділ внутрішнього аудиту або внутрішній аудитор з метою перевірки ефективності діяльності юридичної особи, дотримання вимог чинного законодавства, надійності та точності фінансової звітності та збереження активів. Тобто основною метою діяльності працівників підрозділу внутрішнього аудиту або внутрішнього



аудитора є захист бізнесу та капіталу власника за рахунок зменшення (попередження) ризиків. Таким чином, особливу професійну ретельність мають застосовувати працівники підрозділу внутрішнього аудиту або внутрішній аудитор при виконанні складних аудиторських завдань, зокрема в частині оцінювання ризиків, що спричинені можливими фактами фінансових порушень, шахрайства та корупції.

Відповідно до п.п. «f» п. 2 ст. 12 Конвенції ООН від 31.10.2003 кожна Держава-учасниця вживає заходів щодо забезпечення того, щоб приватні юридичні особи, з урахуванням їхньої структури й розміру, мали достатні механізми внутрішнього аудиторського контролю для надання допомоги в запобіганні та виявленні корупційних діянь і щоб рахунки та необхідні фінансові відомості таких приватних юридичних осіб проходили необхідні процедури аудиту й сертифікації.

У Стратегії передбачено вирішення проблеми високого рівня толерування корупції у приватному секторі економіки, зокрема шляхом встановлення на законодавчому рівні обов'язку внутрішніх аудиторів повідомляти про виявлені ними факти вчинення корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень.

Наразі у пп. 3, 4 ч. 3 ст. 61 Закону передбачені загальні вимоги до працівників юридичної особи, в тому числі і приватних підприємств, невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи, та вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами.

Крім того, такий обов'язок чітко покладено на працівників підрозділів внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади відповідно до п.п. 3 п. 13 Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001.

Однак відсутність законодавчого положення, яким би чітко був визначений обов'язок внутрішніх аудиторів приватної юридичної особи повідомляти про виявлені ними факти підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи, та вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, що пов'язані з корупцією, призводить до неефективного виконання такого обов'язку.

При цьому варто звернути увагу і на перелік суб'єктів, принаймні одного з яких згідно з положеннями пп. 3, 4 ч. 3 ст. 61 Закону негайно повинна проінформувати посадова або службова особа юридичної особи, інша особа, яка виконує роботу та перебуває з юридичною особою у трудових відносинах. Враховуючи високий рівень латентності корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, вважаємо, що для більш ефективного реагування на факти підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з

діяльністю юридичної особи, та вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами необхідно розширити перелік суб'єктів шляхом визначення обов'язку працівників, які проводять внутрішній аудит, негайно інформувати про такі факти спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, тобто згідно з абз. 14 ч. 1 ст. 1 Закону органи прокуратури, Національну поліцію, Національне антикорупційне бюро України або Національне агентство.

Окрім зазначеного, потребує усунення технічна помилка в абз. 10 ч. 2 ст. 57 Закону. У зазначеному абзаці міститься відсылне положення до абз. 7 ч. 1 ст. 56 цього Закону. Таке посилання є некоректним, адже передбачає встановлення строку для подачі документів для проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, щодо яких спеціальна перевірка відповідно до абз. 7 ч. 1 ст. 56 Закону не проводиться. З огляду на вказане коректним буде передбачити в абз. 10 ч. 2 ст. 57 Закону відсылне положення до абз. 8 ч. 1 ст. 56 цього Закону.

3. Основні положення проекту акта

Проектом Закону пропонується з метою уніфікації термінології виключити з положень Закону та деяких інших законодавчих актів слова «та особливо відповідальне», «або особливо відповідального», а також усунути некоректність відсылного положення в абз. 10 ч. 2 ст. 57 Закону.

Проектом Закону також пропонується ст. 61 Закону доповнити ч. 4 такого змісту: «Працівник, який проводить внутрішній аудит, зобов'язаний невідкладно, але не пізніше одного робочого дня з моменту виявлення інформації, що може свідчити про вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень працівниками юридичної особи або іншими особами та/або про підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи, інформувати спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції».

4. Правові аспекти

Правовими підставами розроблення проекту Закону є Конституція України та Закон.

У сфері суспільних відносин, яка є предметом правового регулювання проекту Закону, діють Кодекс адміністративного судочинства України, Закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про Державну спеціальну службу транспорту», «Про правовий режим воєнного стану» та «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві».

Проект Закону нерозривно пов'язаний із проектом Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів запобігання корупції, зокрема у приватній сфері».

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевих бюджетів.

6. Позиція заінтересованих сторін

Громадське обговорення проекту Закону, у якому брали участь 30 представників громадськості, які загалом позитивно оцінили проект Закону, було проведено 13.06.2023.

Єдине некатегоричне застереження стосувалося виключення слів «особи, які займають особливо відповідальне становище» із законодавчих актів, оскільки, на думку окремих представників громадськості, це може зумовити неуніфікований підхід до використання термінології у Законі та Кримінальному Кодексі України (далі – КК України).

Національне агентство з питань запобігання корупції вважає, що потреби зберігати в Законі формулювання «особи, які займають особливо відповідальне становище» немає, оскільки переліки осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, наведені в Законі та КК України, є повністю автономними.

Так, по-перше, зазначені переліки не є ідентичними. У КК України, на відміну від Закону, чітко розмежовано посади, які належать до категорії «особи, які займають відповідальне становище» та до категорії «особи, які займають особливо відповідальне становище».

По-друге, зазначені переліки мають різне призначення. Так, перелік, наведений в Законі, стосується виключно правовідносин щодо декларування, перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або проведення спеціальних перевірок. Водночас у КК України передбачено перелік, необхідний для розуміння кваліфікуючих ознак складу кримінального правопорушення та використовується під час кваліфікації відповідних діянь. Зазначене, серед іншого, підтверджується практикою Верховного Суду¹.

Проект Закону не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, соціально-трудової сфери, прав осіб з інвалідністю, функціонування і застосування української мови як державної.

Проект Закону не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності.

7. Оцінка відповідності

Проект Закону відповідає цілям Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, якою передбачено боротьбу

¹ Наприклад, постанова Кримінального касаційного суду Верховного Суду від 01.09.2021 у справі № 462/6084/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99362833>.

з корупцією (ст. 22 розділу III «Юстиція, свобода, безпека» Угоди про асоціацію).

У проекті Закону немає положень, що впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, створюють підстави для дискримінації.

З урахуванням п. 3 § 70 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, немає переліку законів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень проекту Закону.

8. Прогноз результатів

Реалізація акта забезпечить уніфікацію термінології, використаної в Законі та деяких інших законодавчих актах, належне та ефективне реагування на випадки корупції в приватній сфері та досягнення очікуваних стратегічних результатів, передбачених Стратегією та Програмою.

Реалізація акта не впливатиме на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави; розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад; ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське здоров'я, покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп; екологію та навколишнє природне середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами, інші суспільні відносини.

**В.о. Голови Національного агентства
з питань запобігання корупції**

Андрій ВИШНЕВСЬКИЙ

_____ 2023 року